

Wyroki sądów administracyjnych

Z korowodem niby-geodetów

Jeśli burmistrz lub wójt ma poważny problem ze znalezieniem rzetelnego geodety do przeprowadzenia rozgraniczenia, to czy można go winić za przewlekłość postępowania? Wątpliwości w tej sprawie nie ma ani WSA w Warszawie, ani Naczelny Sąd Administracyjny.

• Do czterech razy sztuka?

Perypetie związane z tym rozgraniczeniem zaczęły się w październiku 2014 r., kiedy to właścicielka nieruchomości złożyła wniosek o przeprowadzenie postępowania rozgraniczeniowego. Jeszcze w listopadzie burmistrz wyznaczył do tego geodetę. Ten jednak po kilka tygodniach poinformował o odstąpieniu od umowy „z uwagi na duże prawdopodobieństwo odmowy przyjęcia operatu rozgraniczeniowego do zasobu PODGiK”.

W styczniu 2015 r. podpisano umowę z kolejnym geodetą, który w czerwcu sporządził protokół graniczny. Zarówno właścicielka, jak i burmistrz mieli jednak liczne uwagi do jego pracy, co doprowadziło w lutym 2016 r. do cofnięcia mu upoważnienia. W sierpniu 2016 r. zawarł umowę z trzecim geodetą, a w czerwcu 2017 roku odstąpiono od niej z uwagi na upływ terminu wykonania. Właścicielka wniosła wówczas o umorzenie postępowania rozgraniczeniowego, jednak we wrześniu się z tego wycofała.

W konsekwencji w lutym 2018 r. burmistrz wyznaczył do rozgraniczenia czwartego geodetę. Ten poinformował jednak o odroczeniu wykonania czynności do czasu ustalenia stron postępowania. Z ustaleń geodety wynika bowiem, że część stron nie żyje i nie ustalono kręgu ich spadkobierców. W czerwcu 2018 r. geodeta przedstawił potwierdzający to protokół graniczny. Burmistrz zawiesił z urzędu postępowanie rozgraniczeniowe do czasu ustalenia spadkobierców bądź wskazania przez kuratora spadków bądź objętych po nieżyjących osobach.

• Chodzenie po sądach

W tej sytuacji właścicielka najpierw skierowała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a gdy to nie pomogło, do WSA w Warszawie. Sąd w wyroku z 8 listopada 2018 r. [sygn. akt IV SAB/Wa 423/18] umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania organu do wydania decyzji w określonym terminie, ale orzekł, że burmistrz dopuścił się beczynności w prowadzeniu postępowania rozgraniczeniowego, która miała miejsce z rażą-

cym naruszeniem prawa, a także wymierzył mu grzywnę w wysokości 300 zł.

Skargę kasacyjną złożył burmistrz, zarzucając WSA naruszenie:

1) art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ppsa)*, w zw. z art. 12 § 1 i 2 kpa, oraz art. 35 § 1–3 kpa przez stwierdzenie, że burmistrz dopuścił się beczynności w prowadzeniu postępowania rozgraniczeniowego, podczas gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że organ podejmował niezwłocznie wszystkie niezbędne czynności zmierzające do załatwienia sprawy, a brak wydania orzeczenia nastąpił z przyczyn od niego niezależnych;

2) art. 149 § 1a *ppsa* przez stwierdzenie, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, podczas gdy organ nie dopuścił się beczynności;

3) art. 149 § 2 *ppsa* przez wymierzenie grzywny, podczas gdy brak było beczynności po stronie burmistrza.

• Beczynność niewątpliwa

Jednak NSA 3 września br. [sygn. akt I OSK 529/19] skargę oddalił. Jak uzasadnił, o beczynności organu administracji należy mówić wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub, wprawdzie prowadząc postępowanie, mimo istnienia ustawowego obowiązku nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu czy też nie podejmuje innej stosownej czynności. Sąd przytoczył tu wyroki: WSA w Gliwicach z 13 lipca 2017 r. [IV SAB/Gl 127/17] oraz NSA z 10 listopada 2016 r. [I OSK 606/15] i 21 kwietnia 2016 r. [I OSK 2486/14]. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. „Przyrównanie tego standardu do postępowania prowadzonego przez burmistrza

w rozpoznawanej sprawie wskazuje, że organ niewątpliwie nie dochował terminów postępowania określonych w tych przepisach” – ocenił NSA.

Przyznał przy tym rację WSA, że postępowania nie dało się zamknąć w ustawowym terminie 2 miesięcy, nawet przy zachowaniu najwyższej staranności. „Ale przerw pomiędzy podejmowaniem poszczególnych czynności, które w poszczególnych przypadkach przekraczały dwa miesiące, nie można uzasadnić okolicznościami rozpoznawanej sprawy” – czytamy w uzasadnieniu.

• Rażące naruszenie prawa

NSA przypomniał, że beczynność o charakterze rażącego naruszenia prawa nie posiada definicji legalnej. Przyjmuje się więc, że rażącym naruszeniem prawa jest taka wadliwość, którą cechuje szczególnie duży ciężar gatunkowy [wyrok NSA z 8 grudnia 2020 r., II OSK 1589/20]. Dla uznania rażącego naruszenia prawa przekroczenie terminów załatwienia sprawy musi być znaczne i niezaprzeczalne oraz pozbawione racjonalnego uzasadnienia [wyrok NSA z 27 maja 2020 r., I OSK 1401/19].

„Organ, zawierając umowę z geodetą U.W., wyznaczył sześciomiesięczny termin wykonania czynności geodezyjnych, który to termin następnie przedłużył. Półroczny termin jest trzykrotnie dłuższy od maksymalnego przewidzianego przepisami terminu, który powinien upłynąć od wszczęcia do zakończenia postępowania administracyjnego. Wyznaczenie takiego terminu zakończenia działań geodety w ocenie NSA wskazuje na nieprawidłowe podejście organu do terminów załatwiania spraw, co uzasadnia stwierdzenie, że beczynność stwierdzona w rozpoznawanej sprawie miała charakter rażącego naruszenia prawa” – napisano w orzeczeniu.

Zdaniem sądu bezskuteczny upływ terminu realizacji umowy wskazuje też na brak nadzoru organu nad działaniami geodety, co miało bezpośrednie przełożenie na możliwość dochowania terminów zakończenia postępowania. Ponadto NSA uznała, że zachodziły okoliczności uzasadniające nałożenie grzywny i – mimo symbolicznej wysokości – spełni ona cele mobilizacyjne, represyjne i prewencyjne.

Opracowanie Redakcji